R2017000054:

Resolución sobre petición de información relativa a gastos en medios de comunicación planteada al Gobierno de Canarias.

Palabras clave: Gobierno de Canarias. Servicios Generales. Información económico-financiera. Información institucional. Publicidad institucional.,
Sentido: Desestimatoria. **Origen**: Silencio administrativo

Con fecha 22 de abril de 2017 se recibió en el Comisionado de Transparencia y Acceso a la Información Pública reclamación de [redacted], al amparo de lo dispuesto en los artículos 52 y siguientes de la Ley Canaria 12/2014, de 26 de diciembre, de Transparencia y de acceso a la información pública, en lo sucesivo LTAIP, contra la denegación presunta de acceso a información pública de solicitud formulada al Gobierno de Canarias el 8 de marzo de 2017, relativa a "Solicitud de gastos de todas las Consejerías en medios de comunicación desde que empezó el actual mandato. Dicho coste vendrá desglosado por cada inclusión en los medios y la motivación de la publicidad. La información vendrá en un formato que sea fácilmente tratable".

El 19 de julio de 2017, se solicitó al Director General de Transparencia y Participación Ciudadana de la Consejería de Presidencia, Justicia e Igualdad, en base al artículo 54 y 64 de LTAIP, el envío en el plazo máximo de quince días de copia completa y ordenada del expediente de acceso a la información, así como cuanta información o antecedentes considerase oportunos. Asimismo, se le dio la consideración de interesado en el procedimiento así como la posibilidad de realizar las alegaciones que estimara conveniente a la vista de la reclamación. Este requerimiento no ha tenido contestación.

El 13 de septiembre de 2017 se recibe escrito del Viceconsejero de Comunicación y Relaciones con los Medios remitiendo resolución nº 85 de 7 de septiembre de 2017, por la que se estima la solicitud de información aquí reclamada y que en su resuelvo dice:
"Primero**.-** Conceder el acceso a la solicitud de información pública presentada por [redacted] sobre *"Gasto de las Consejerías, en medios de comunicación desde el comienzo de la actual legislatura, desglosado por cada inclusión en los medios y la motivación de la* publicación" en la modalidad de formato electrónico, la cual se contiene como anexo a la presente resolución.
Segundo**.-** Notificar la presente resolución a [redacted], manifestándole que el uso de la información facilitada está sujeto a lo previsto en el artículo 38.5 de la Ley 12/2014, de 26 de diciembre, que establece: *"la normativa de protección de datos personales será de aplicación al tratamiento posterior de los*

obtenidos a través del ejercicio del derecho de acceso"". Como anexo a esta resolución figura un listado en el que por departamentos del Gobierno de Canarias se aporta la motivación de la actividad de difusión en medios de comunicación, el importe de la actividad y el tipo de medios de difusión utilizados.

Se incorpora a dicho escrito acuse de recepción por el aquí reclamante a la recepción de la resolución con su anexo de información, en el que manifiesta que "….que reclamaré al Comisionado de Transparencia por no facilitar información completa. La LOPD no debe valer para no facilitarme la información".

Consideraciones jurídicas:

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 51 de la LTAIP, "contra la resolución, expresa o presunta, de la solicitud de acceso podrá interponerse reclamación ante el Comisionado de Transparencia y Acceso a la Información con carácter potestativo y previo a su impugnación en vía contencioso-administrativa". Entre las funciones del Comisionado, el artículo 63,1 a) nos dice que le corresponde la resolución de las reclamaciones que se interpongan contra los actos expresos o presuntos resolutorios de las solicitudes de acceso a la información de las entidades y organismos relacionados en el artículo 2.1 de esta Ley, así como de los cabildos insulares, ayuntamientos y entidades dependientes y vinculadas de los mismos.

La LTAIP indica, en el apartado 1 de su artículo 53, que la reclamación se interpondrá en el plazo de un mes a contar desde el día siguiente al de la notificación del acto impugnado o desde el día siguiente a aquel en que se produzcan los efectos del silencio administrativo. Toda vez que la solicitud no ha sido atendida en el plazo del mes legalmente previsto para ello, ha operado el silencio administrativo negativo respecto de la petición de 8 de marzo de 2017, y ya que la reclamación se ha presentado el 22 de abril de 2016, ha sido formulada dentro del plazo legal para su interposición.

Entrando ya en el fondo de la reclamación, la LTAIP reconoce en su artículo 35 que todas las personas tienen derecho a acceder a la información pública en los términos previstos en esta Ley y en el resto del ordenamiento jurídico. A efectos de esta norma, se entiende por información pública aquellos contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de esta Ley y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones.

La solicitud y la reclamación aluden a "gasto de todas las consejería en medios de comunicación desde que empezó el actual mandato. Dicho coste vendrá desglosado por

cada inclusión en los medios y la motivación de la publicidad".

No se distingue entre los distintos tipos de gastos que pueden abonarse desde los medios de comunicación desde a las instituciones: 1) Gastos en adquisición de medios (compra de periódicos y revistas). 2) Publicidad oficial (inserciones publicitarias puntuales directamente contratadas por las administraciones en los medios, a veces obligatorias por disposiciones legales en materia de urbanismo, expropiaciones, etc). 3) Publicidad institucional (articulada a través de campañas con anuncios diferentes según soportes y generalmente diseñada y planificada en medios por agencias de publicidad); 4) Compra de espacios en los medios, bien para patrocinio de programas o para la inserción directa de contenidos informativos retribuidos que no se presentan al ciudadano como publicidad (que antiguamente se identificaban con la advertencia "remitido"). 5) Abono de patrocinios o ayudas a los medios para organización de eventos, distribución de productos o servicios patrocinados, modernización tecnológica o cualquier otro tipo de contribución.

En la medida en que todo este conjunto de sistemas de relación comercial entre medios de comunicación e instituciones definen las relaciones entre ambos, se entiende que la reclamación está acotada a la difusión de un mensaje u objetivo común, dirigida a una pluralidad de destinatarios, que utilice un soporte publicitario o similar, pagado o cedido y que sea promovido o contratado por alguno de los sujetos obligados por la LTAIP

La regulación normativa de la publicidad institucional se concreta principalmente en la Ley 29/2005, de Publicidad y Comunicación Institucional (que tiene carácter de norma básica en lo establecido en su artículo 4). Y en la Ley 2/2007, de 9 de febrero, reguladora de las campañas institucionales realizadas por los órganos de la Administración de la Comunidad Autónoma de Canarias y por las restantes entidades comprendidas en el sector público autonómico canario. En ambas se definen sus características esenciales, las limitaciones de su objeto y los condicionantes específicos para su planificación y ejecución. Es de destacar que en ambas normas se cita el principio de transparencia como uno de los elementos básicos al que debe estar sometida la publicidad institucional.

Ya en la exposición de motivos de la estatal Ley 29/2005, aprobada ocho años antes de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, se expresaba con claridad uno de los objetivos de dicha norma así: "Con el tercer objetivo se fortalece la transparencia de las campañas, mediante la habilitación de fórmulas que den a conocer todas las actividades de publicidad y de comunicación que prevea desarrollar la Administración General del Estado, incluidas las de las

Edificio del Parlamento de Canarias. C/ Teobaldo Power, 7. 38009 Santa Cruz de Tenerife
Tel. +34 922473300 **transparenciacanarias.org**

entidades que le están adscritas".

Es decir, ya entonces se apuntaba la necesidad de claridad y transparencia, como principios de integridad que mejoran la práctica institucional y democrática. Y ya entonces se determinada como objetivo que existiera la máxima publicidad y transparencia sobre el propio ejercicio de las campañas de publicidad institucional. Es decir, se enlazaban claramente dos de las acepciones del término publicidad: principio de publicidad de los actos, decisiones y normas públicas, por una parte, con el ejercicio de la publicidad institucional, entendida como aquellas campañas para difundir información.

Al regular en su artículo 24 la información económico-financiera, la LTAIP incluye en su apartado B la transparencia en los ingresos y gastos, indicando –como hacen la mayoría de las leyes autonómicas de transparencia - que será objeto de publicación la siguiente información: "Los gastos realizados en campañas de publicidad o comunicación institucional, los contratos celebrados incluyendo la información a que se refiere el artículo 28 de esta ley, así como los planes de medios correspondientes en el caso de las campañas publicitarias". El artículo 28 se refiere a la información de los contratos, que incluye también a los contratos menores.

Pero, además, en el caso de legislación canaria sobre Transparencia y Acceso a la Información, se da la concreta, relevante y concluyente circunstancia, como en otras comunidades autónomas, de que la Ley 12/2014 (LTAIP) contempla de manera específica la información sobre publicidad institucional y de los planes de medios entre las obligaciones de publicidad activa que regula el artículo anterior en su apartado B),h), que dice textualmente: "Los gastos realizados en campañas de publicidad o comunicación institucional, los contratos celebrados incluyendo la información a que se refiere el artículo 28 de esta ley, así como los planes de medios correspondientes en el caso de las campañas publicitarias". Si acudimos al portal de transparencia del Gobierno de Canarias, no contiene este tipo de información y tampoco figura como apartado específico en la difusión de ingresos y gastos.

Conforme al artículo 13 de la LTAIP: "1. Las entidades incluidas en el ámbito de aplicación de esta ley están obligadas a publicar la información cuya divulgación resulte de mayor relevancia para garantizar la transparencia de su actividad relacionada con el funcionamiento y control de la actuación pública. 2. Para el cumplimiento de lo establecido en el apartado anterior, las entidades relacionadas en el artículo 2.1 (ámbito de aplicación) de esta ley y en los términos previstos en la misma, elaborarán y mantendrán actualizada la información relativa a la organización, los responsables, las

Edificio del Parlamento de Canarias. C/ Teobaldo Power, 7. 38009 Santa Cruz de Tenerife
Tel. +34 922473300 **transparenciacanarias.org**

materias y actividades de su competencia, ordenada por tipos o categorías para facilitar su comprensión y accesibilidad y, en todo caso, harán pública a través del Portal de Transparencia la información que se relaciona en los artículos siguientes de este título, así como aquella información cuyo acceso se solicite con mayor frecuencia". Por tanto, esta información debe tener su apartado en el portal de transparencia al estar contemplada como una subcategoría de distribución por la LTAIP y debe de incorporar el desarrollo de dichos gasto con el contenido regulado.

La publicidad institucional no solo incide directamente en la rendición de cuentas ante los ciudadanos y en su composición de lugar sobre la ejecución de las políticas públicas. También tiene la capacidad -cuando no se sujeta a criterios imparciales de eficacia económica y de equidad en el reparto – de alterar la percepción ciudadana sobre la ejecución de los programas, planes y acciones públicas, primando o favoreciendo a aquellos que con más positiva intensidad valoran a los dirigentes de las instituciones. A la vista de sus efectos en el sistema mediático, en los medios que canalizan la información a los ciudadanos, las distorsiones en el uso de la publicidad institucional pueden afectar negativamente a los objetivos que dieron pie a mayores esfuerzos y obligaciones en la transparencia informativa de las instituciones.

Se deduce claramente de lo hasta aquí expuesto que nos encontramos ante documentación que gestiona el Gobierno de Canarias y que ha sido elaborada o adquirida en el ejercicio de sus funciones y que por tanto ha de ser información pública accesible.

La información solicitada no está sujeta a límite alguno del artículo 37 de la LTAIP ni a los de protección de datos personales del artículo 38, ya que solo implica el acceso a datos información económico-financiera y de contratación, cubiertos ya para las obligaciones de publicidad activa de la LTAIP.

La reclamación se formuló por la falta de contestación del Gobierno de Canarias a la solicitud de información planteada, por tanto no nos constan los motivos de disconformidad con la resolución emitida. Únicamente contamos con lo manifestado por el reclamante al dar acuse de recibo a la resolución, en el que manifestó que "….que reclamaré al Comisionado de Transparencia por no facilitar información completa. La LOPD no debe valer para no facilitarme la información". Por tanto procede valorar la información entregada y la aplicación de la Ley Orgánica 15/1999, de Protección de Datos de Carácter Personal.

Respecto a la información entregada por el Gobierno, si se pone en relación con la

solicitud de información ("motivación de la actividad de difusión en medios de comunicación, el importe de la actividad y los medios de difusión utilizados"), se aprecia un cumplimiento literal de la misma, ya que concreta el coste, el tipo de medios de difusión empleados, el objetivo de la difusión que de alguna manera aporta la actividad y su justificación. Pudo haberse interpretado de una manera más amplia y precisa detallando cada uno de cada uno de los medios empleados, pero se acogieron la interpretación literal de la solicitud.

Respecto a la aplicación de la protección de datos, se ha valorado ya en esta resolución su inaplicación. Se da la circunstancia, además, de que en la información suministrada, no figura dato personal alguno. El reclamante interpreta que se está aplicando por la coletilla incluida en el resuelvo segundo de la resolución del viceconsejero de Comunicación y Relaciones con los Medios: "la normativa de protección de datos personales será de aplicación al tratamiento posterior de los obtenidos a través del ejercicio del derecho de acceso". Pero se trata de una coletilla común a todas las resoluciones que solo debería aplicarse a aquellas que contengan entrega de datos personales previa ponderación de las circunstancias de la solicitud de información, supuesto que no se da en la entrega de información realizada en este caso; ni se hubiera dado tampoco en el supuesto de que se hubiesen aportado las relación de los medios de difusión empleados.

Por todo lo expuesto, se adopta la siguiente resolución:

1. Desestimar la reclamación formulada por [redacted] respecto a su solicitud de acceso a la información pública relativa a información de gastos de todas las Consejerías en medios de comunicación desde que empezó el actual mandato, por cada inclusión en los medios y la motivación de la publicidad.

2. Requerir al Gobierno de Canarias para que cumpla plenamente con las obligaciones de publicidad activa de la LTAIP definidas en su artículo artículo 24, relativo a la "Información económico-financiera", incorporado en el portal de transparencia lo claramente señalado en la letra h) de dicho artículo: "Los gastos realizados en campañas de publicidad o comunicación institucional, los contratos celebrados incluyendo la información a que se refiere el artículo 28 de esta ley, así como los planes de medios correspondientes en el caso de las campañas publicitarias". Se ha de acreditar el cumplimiento de esta previsión legislativa en el plazo de un mes desde la recepción de esta resolución; a los efectos de que la información solicitada por el reclamante alcance al menos el mismo nivel de detalle que el de las obligaciones de publicidad

activa señaladas por la ley.

3. Recordar que el incumplimiento de la obligación de resolver en plazo las solicitudes de acceso a la información pública, puede constituir en caso de reiteración una infracción prevista en el artículo 68 de LTAIP. Asimismo, el incumplimiento reiterado de la obligación de publicar información prevista en el Título II de la LTAIP, puede ser igualmente, constitutiva de una infracción prevista en el mismo artículo.

De acuerdo con el artículo 51 de la LTAIP, esta reclamación es sustitutiva de los recursos administrativos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 112.2 de la Ley 39/2015, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Contra la presente resolución emanada de un órgano del Parlamento de Canarias y que pone fin a la vía administrativa, se podrá interponer recurso contencioso-administrativo en el plazo de dos meses contados a partir del día siguiente a aquel en que se notifique la resolución, ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo de Santa Cruz de Tenerife del Tribunal Superior de Justicia de Canarias.

EL COMISIONADO DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

Daniel Cerdán Elcid

Resolución firmada el 07/11/2017

SECRETARI0 GENERAL DE LA PRESIDENCIA DEL GOBIERNO.

DIRECTOR GENERAL DE TRANSPARENCIA Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA DEL GOBIERNO DE CANARIAS

[redacted]